

Decentralization of the Education Sphere in Ukraine as European Integration Factor (For Example, Ukrainian Podunavye)

Irina Dolgolenko¹

Abstract: The article is about the theoretical aspects of one of the most important reforms in Ukraine—the decentralization of the education. The reform introduces the standards of the secondary education in Ukraine, based on the acquisition of basic knowledge of basic subjects and acquisition of professional skills. Everything has to be done, according to the gained experience. In the conditions of decentralization in the Ukrainian Danube area, as in the polytechnic area, a big role in the implementation of this reform belongs to the local self-government, which should ensure the receipt of quality education.

Keywords: Ukrainian Danube; decentralization; education; poly-political area; reform

Евроинтеграционные процессы в современной Украине предусматривают изменения в политическом, социально-экономическом и культурном развитии страны. Европейский опыт свидетельствует, что для модернизации в Украине необходимо реформирование централизованной власти путем децентрализации.

По определению Л. Юрчук, децентрализация предполагает частичную передачу функций государственного управления центральных органов исполнительной власти местным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления, расширения полномочий низших органов за счет высших (Yurchuk, 2009, p. 277).

Активизация реформы местного самоуправления начата в Украине в начале 2000-х годов. Ее основные положения отражены в Концепции реформы местного самоуправления, которая разработана на основе Европейской хартии местного самоуправления. 5 февраля 2015 года Верховным Советом Украины принят Закон «О добровольном объединении территориальных громад» (Draft, 2015). В соответствии с Законом и утвержденной методикой,

¹ Izmil State University of Humanities, Ukraine, Address: Repina St., 12, Izmil, Odessa Region, Ukraine, 68601, Tel.: +30 (04841)51388, Corresponding author: nv_afin@ukr.net.

областными государственными администрациями разработаны, а областными советами утверждены перспективные планы формирования местных громад в 22-х областях Украины.

С целью реализации реформы в Одесской области Украины открыт Офис реформ по вопросам децентрализации (Draft, 2015). Офис оказывает организационную, консультативную, информационную помощь по внедрению реформы в сфере местного самоуправления, децентрализации полномочий органов исполнительной власти с целью усиления институционального, административного и экспертного обеспечения реформы на местном и региональном уровне (Ministry, 2015). Полномочия директора Офиса выполняет Молодожен Юлия Борисовна (The Centre, 2016).

В соответствии с планом в Одесской области по окончании реформы органов местного самоуправления должны сформироваться 24 объединенные громады, которые должны охватить 220 000 жителей области (Decentralization, 2016). По состоянию на апрель 2017 года в Одесской области функционируют 11 громад, 2 из которых (Тузловская и Маразлиевская) находятся на территории Украинского Подунавья.

В контексте реформы децентрализации, для инновационного пути развития Украины и интеграции ее в европейское пространство необходимо основным из приоритетов определить образование. В этой связи, одной из важных проблем, требующих разрешения – децентрализация сферы образования.

Интеграционные процессы в сфере образования в рамках Европейского союза происходят в направлении образования единого европейского пространства. В Европе расширяется новая международная модель образования, основными принципами которой являются демократичность (индивидуализация, творческое мышление) и интернационализация (общеевропейские образовательные стандарты, взаимопризнание аттестатов, дипломов и ученых степеней).

Децентрализация образования предусматривает передачу полномочий и ответственности за управление образованием и финансирование образования демократически выбранными органами местного самоуправления и школам, при этом, важные полномочия относительно определения образовательной стратегии страны и общего направления образовательной реформы остаются

на уровне национальных правительств, а именно – Министерства образования и науки Украины.

В условиях децентрализации местных органов власти новообразованные территориальные громады должны взять на себя ответственность за функционирование образовательной системы в регионах. Для реализации поставленной цели одной из важных задач органов местного самоуправления является создание системы управления образованием.

Модернизация управления образованием предусматривает оптимизацию государственных управленческих структур, децентрализацию управления; перераспределение функций и полномочий между центральными и местными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и учебными заведениями. Необходимы изменения в системе финансирования, подотчетности и подчинения образовательных учреждений на региональном уровне.

Децентрализация управления образованием в Украине должна проходить с учетом особенностей регионов, интересов территориальных громад, социальных слоев во время выбора моделей управления, реформирования содержания образования, способов его организации и финансового обеспечения (Yurchuk, 2009, р. 280). В этой связи функции территориальных громад значительно расширятся.

Главная задача реформы в образовательной сфере – обеспечение европейских стандартов среднего образования, которые значительно выше, чем в Украине. Особенностью европейской модели является тот факт, что акцент ставится не только на получение базовых знаний по основным предметам, но и совершается попытка предусмотреть те умения и профессиональные навыки, которые будут актуальными для европейского общества в будущем.

Одним из условий вхождения Украины в европейское пространство является выполнение требований европейских стандартов в системе среднего образования: длительность обучения не менее 12-ти лет (учебный год – 10 месяцев); не менее 3-х лет – заключительная стадия профильного обучения. Для выпускников государственные экзамены являются обязательными (Benovska, 2015). Система образования в современной Украине не соответствует вышеперечисленным европейским стандартам.

Исследователь Беновская Л.Я., при изучении евроинтеграционных перспектив реформирования среднего образования, обращает внимание также на неэффективность существующей в Украине системы управления. Это проявляется через отсутствие четкого распределения полномочий и ответственности между органами управления разных уровней, дублирования полномочий и чрезмерную централизацию. Неудовлетворительное финансирование образования проявляется в неэффективном использовании бюджетных денег, финансирование не образования, а учебных заведений. Проблема низкого качества образовательных услуг – это бюрократическое вмешательство в содержание образования, ограничение педагогов в праве выбора методического обеспечения и т.д. (Benovska, 2015).

В рамках законопроекта «Об образовании» (Pecar, 2015) важным изменением является отделение старшей школы от начальной и основной путем сокращения общего количества школьных учреждений. На сегодняшний день в Украине в 68% школ расположены в сельской местности (37% из них – малокомплектные), в них обучается 33% учащихся (Pecar, 2015). Таким образом на одного учителя в сельской местности приходится 6 учеников, при среднем европейском показателе – 13. В таких условиях неэффективной является и система финансирования: в городе расходуется 8 тыс. грн. в год на одного ученика, а в сельской местности – 50 тысяч, при среднем расчете по стране – 9 тыс. 100 грн. на одного ученика (Statistical Yearbook, 2015). В условиях децентрализации финансирование школ происходит за счет областных бюджетов. Однако, если местная громада выступает против закрытия неэффективной школы, она может взять ее на собственное финансирование (польский опыт “szkoła społeczna”).

Согласно концепции, выработанной правительством Украины учащиеся начальной школы (1-4 кл.) должны обучаться рядом с домом. Дети базовой школы (5-9 кл.) будут продолжать обучение в базовой школе, которая будет расположена не более чем в 45 минутах (транспортом) от дома. После окончания базовой школы дети получают возможность обучаться в профильной школе (лицее) (10-12 кл.). Конкурс среди школ на определение статуса опорной проводят областные администрации. Для проведения конкурса на лучший проект опорной школы правительство Украины выделило местным органам власти в виде субвенции 200 млн. грн. (The Government presented the concept of the establishment of basic schools, 2016).

Изучая европейский опыт реформ, Украина должна разработать национальные подходы к проведению децентрализации образования. В этой связи, на наш взгляд, необходимо учитывать сложившиеся историко-географические региональные особенности. Так, Украинское Подунавье (юго-запад Одесской области) – полиэтнический регион, в котором проживают более 34-х национальностей (Busak, 2014, pp. 166-167). На территории 9-ти районов (Арцизский, Белгород-Днестровский, Болградский, Измаильский, Килийский, Ренийский, Саратский, Тарутинский, Татарбунарский) сосредоточены 163 сельских совета, которые объединяют 269 населенных пунктов. В районах этнический состав неоднороден. Так, русские составляют большинство в Измаильском районе (32,9%), украинцы – в Белгород-Днестровском (72,7 %), болгары – в Болградском (60,8 %), молдаване – в Ренийском (49%), гагаузы – в Болградском – (18,7%) (Busak, 2014, pp. 166-167). Все перечисленные этнические группы обучаются в школах на родном языке. Этот факт необходимо учитывать при географическом размещении опорных школ и подборе педагогических кадров. Так, например, в Измаильском районе в 23-х населенных пунктах проживают украинцы, русские, молдаване, болгары, гагаузы, цыгане и т.д. Логично напрашивается вопрос: на каком языке будет проходить обучение в опорных школах, если учитывать, что этнические группы географически отдалены друг от друга и преподавание в школах ведется на родном языке?

На сегодняшний день, в Украинском Подунавье, результативной в этом направлении является деятельность Маразлиевской громады. На ее территории организована работа начальной школы (1-4 кл.) – село Маразлиевка, базовой (5-9 кл.) – село Алексеевка и опорной (10-11 кл.) – село Широкое. С 1 сентября 2016 года в первой в Одесской области опорной школе обучается более 100 школьников (There are Experimental School District in Belgorod-Dnestrovsk, 2017).

Таким образом, при проведении децентрализации образовательной сферы в Украине необходимо давать самостоятельность в принятии решений по организации системы образования региональным громадам. Эффективность проведения данной реформы зависит не только от экономии финансовых ресурсов, но и от того, насколько будут учитываться историко-географические особенности регионов Украины.

Bibliography

Benovska L. (2015). *Eurointegration prospects of reforming secondary education in Ukraine/Євроінтеграційна перспектива реформування середньої освіти в Україні*. Access Mode: <http://ird.gov.ua/irdp/e20150702.pdf>.

Bucak, historical and ethnographical essays peoples southwestern areas of Odesa (2014). *Буджак: историко-этнографические очерки народов юго-западных районов Одессины/Historical and ethnographic essays of the peoples of the south-western regions of Odessa*. Одесса. 744 с.

Decentralization of power. Odesa region (2016). *Децентралізація влади. Одеська область/Decentralization of power. Odessa region*. Access Mode: <http://decentralization.gov.ua/region/item/id/15#tab1>.

***Draft law on amendments to some laws of Ukraine on state registration features local government entities as of 3106 15/09/2015/Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб 3106 від 15.09.2015. Access Mode: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56482.

***Memorandum of coordination in the implementation of the objectives of the reform of local government among Ukrainian Association of local authorities "AUC Ukraine" and the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine/Меморандум про узгодження мети діяльності у впровадженні реформи місцевого самоврядування між Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» і Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Access Mode: http://auc.org.ua/sites/default/files/memorandum_amu-minregion_reforma.pdf.

***Ministry of regional development secured support of Association of cities of Ukraine in creation of Offices of reforms in areas/(2015)/Мінрегіон заручився підтримкою Асоціації міст України у створенні Офісів реформ в областях//Децентралізація влади. Access Mode: <http://decentralization.gov.ua/news/item?id=254>.

Pecar, V. (2015). That will be reform of education in Ukraine/Якою буде реформа освіти в Україні. Access Mode: <http://hvylya.net/analytics/politics/valeriy-pecar-yakoyu-bude-reforma-osviti-v-ukrayini.html>.

***Regional Development secured the support of the Association of Cities of Ukraine in the creation of Offices reforms in areas.

***Statistical Yearbook available population of Ukraine on January 1, (2015). (rar). Official website of the Census/Статистичний збірник. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2015 року (rar). Офіційна сторінка Всеукраїнського перепису населення.

***There are Experimental School District in Belgorod-Dnestrovsk (2017). В Белгород-Днестровском районе работает экспериментальная опорная школа//Типичный Аккерман. Access Mode: <https://ta.od.ua/news/city/703-v-belgorod-dnestrovskom-rayone-rabotaet-eksperimentalnaya-opornaya-shkola.html>.

***The Government presented the concept of the establishment of basic schools (2016)/На Уряді презентували концепцію створення опорних шкіл//Access Mode: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1673>.

(2016). The Centre for A Local Government. Odessa separated unit (Office of reforms on decentralization in the Odesa region)/Центр розвитку місцевого самоврядування. Одеський відокремлений підрозділ (Офіс реформ з питань децентралізації в Одеській області)//Access Mode: <http://ofis.odessa.gov.ua/>.

Yurchuk, L. (2009). *Trends decentralization of education in Ukraine/Тенденції децентралізації управління освітою в Україні*//Вісник національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 4. С. 276-282.